

ЭКОЗАКАЗ: ЭКОЛОГИ ПРОТИВ КОНТРАКТНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ



АНЧИШКИНА
Ольга Владленовна,

к.э.н., руководитель проекта ЦСР «Развитие контрактной системы», вед. научный сотрудник Института экономики РАН и РАНХиГС, персональный член рабочей группы ОЭСР в сфере публичных закупок

Современная экономика динамично обновляет требования к потребительским свойствам производимой и закупаемой продукции. Существенная их часть объединяется в большую по количеству и разнообразную по составу группу, обобщенно называемую «экологические требования». Не снимая с повестки дня эмоциональный и нравственный пафос защиты природы, обратим внимание на «физику» экологического подхода.

ЭКОЛОГИЯ ВЫГОДНА

Выполнение экологических требований обеспечивает реализацию важнейших эффектов современ-

ной экономики. Сокращение запроса на возобновляемые и не возобновляемые сырье, материалы и энергию при увеличении срока их службы в товарной цепочке¹ решает прагматичные, сугубо коммерческие задачи. Включение экологических факторов в потребительские свойства продуктов дает ответ на абсолютное уменьшение природных ресурсов, увеличение индустриальной нагрузки на единицу территории, рост населения планеты. Переход на полную вторичную переработку (circular economy) не только повышает устойчивость фирм к рыночным скачкам и шокам, делает их открытыми к инновациям и ориентирует на поддержку локальных рынков, но также в течение пяти ближайших лет добавляет глобальной экономике 1 трлн долларов США и 100 тыс. новых рабочих мест².

¹ Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance. / European Union. 2017.

² Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance. / European Union. 2017. P. 5.

Экологически ответственные государственные закупки, или, как мы говорим, зеленые госзакупки были и остаются важной сферой, обеспечивающей проведение в жизнь политики экономического обновления. Для того чтобы оценить потенциал госзаказа, достаточно принять во внимание объем публичных закупок, которые, к примеру, в странах членах ОЭСР составляют в среднем 12% ВВП, или 30% публичных расходов³. У стран Европейского Союза данный показатель в среднем равен 16% ВВП⁴. В Российской Федерации (с учетом регулируемых закупок) объем контрактов и регулируемых договоров исчисляется 31–37% ВВП⁵.

По устоявшейся терминологии под экологически ответственными (зелеными) закупками понимается подход, согласно которому публичные организации осуществляют поиск товаров, работ и услуг, которые в течение своего жизненного цикла демонстрируют более низкие показатели воздействия на окружающую среду, чем иные, имеющиеся на рынке⁶.

Для зеленых закупок создана поддерживающая их информационная и правовая система. Так, разработаны и внедрены общие экологические критерии (действуют в отношении 20 групп товаров), предприняты меры, направленные на размещение информации о стоимости жизненного цикла продукции, осуществляется правовая поддержка включения в техническую документацию экологических требований, экологические показатели внедрены в процессы мониторинга и контроля контрактных систем⁷.

Особые инструменты применяются в закупках для перехода к полностью утилизируемым/используемым продуктам. В контракты включаются специальные положения, которые обязывают поставщиков принимать назад для разборки, ремонта, утилизации и вторичной переработки ранее проданную заказчику продукцию. Аналогичные требования поставщики обязаны включать в контракты с собственными субподрядчиками по всей цепочке поставок. Считается правильным перепродавать или отдавать бывшую в употреблении продукцию. При продаже вырученные заказчиком средства возвращаются в бюджет (выгода может составлять 18–20% от цены контракта). При безвозмездной передаче бенефициарами становятся новые владельцы.

Широко распространен системный подход, предусматривающий взаимные обязательства за-

казчиков и поставщиков. Он ориентирует на преимущественную закупку услуг, а не товаров, на обязательное включение и определение в положениях контракта обязательств и задач на фазе завершения жизненного цикла продукции, а также взаимодействие и вовлечение в экологические процессы всех участников рынка. Заказчики вносят вклад в зеленую экономику, последовательно снижая объемы потребления. Именно так действуют страны, отказываясь от владения и переходя к совместному пользованию ресурсами (автотранспорт, офисная техника и др.) или заменяя покупку товара оплатой сервиса (а не оборудования, который оказывает данный сервис).

Зафиксирован отказ от пластика в упаковке (в организации школьного питания в Турине это привело к сокращению потребления пластика в объеме 157 тонн ежегодно). В спецификации включаются требования об обязательном присутствии восстановленных материалов (в 2012 г. это позволило Центральному закупочному органу Дании снизить цену закупки мебели для 60 муниципалитетов страны на 26% по сравнению с рыночными ценами на новые изделия). Есть примеры сознательного снижения объемов закупок новых товаров (до 6% в Уэльсе, Великобритания) с перориентацией на восстановленные товары.

Ситуация так продвинулась, что в теории и практике публичных закупок введен новый термин — EcoProcure, или ЭкоГосзаказ, который опирается на указанный инструментарий.

ГОСЗАКАЗ И ЭКОЛОГИЯ: ПРЕИМУЩЕСТВЕННО ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ ПОТОКИ

Между тем российские контрактные отношения остаются слабо чувствительными к экологическим новациям. Экологи накопили реальные претензии к контрактным управляющим и полагают их ответственными за слабое продвижение зеленых закупок. Однако контрактные управляющие претензии экологов не принимают, объясняя свою «пассивность» отсутствием инструментов реализации экологически ответственных закупок. Расхождение в позициях экологов и заказчиков зафиксировано еще в 2015 г. на круглом столе «Включение экологических характеристик товаров и услуг в систему госзакупок», организованном совместно Экологическим союзом, WWF, FSC и Высшей школой эко-

³ Forum on Public Procurement for SMEs. Draft Agenda. Friday 26 October 2018. P. 2.

⁴ Public procurement for a better environment. Brussels, 16.7.2008 COM (2008) 400 final. P.3.

⁵ Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / Доклад под научным руководством О.В. Анчишкиной. ЦСР. М: 2017 с. 13.

⁶ Public procurement for a better environment. Brussels, 16.07.2008 COM (2008) 400 final. P. 4.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm. Данные на 16.01.2018 г.

номики⁸. В заданной тогда дискуссионной тональности ситуация обсуждалась все последующие годы: с акцентом на включение в повестку дня задачи формирования нормативно-правовой базы для практического применения экологических критериев в системе госзакупок.

Как представляется, законодательство о контрактной системе позволяет заказчику придерживаться экологически ответственных закупок. Так, экологические характеристики могут учитываться при оценке заявок и окончательных предложений участников процедур конкурсного отбора и запроса предложений, а также в контрактах жизненного цикла. Кроме того, они могут применяться при описании объекта закупок. Должное внимание им можно уделить при разработке и принятии типовых контрактов. Важное место в системе госзакупок занимают энергосервисные контракты. Широкие возможности развития зеленых закупок имеют субъекты 223-ФЗ.

Однако проблема в том, что для уверенной работы контрактного управляющего ему недостает собственно экологических норм и правил. Экологами не создано правовой базы, на которую контрактный управляющий мог бы опереться.

КАК УСТРОЕНО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В качестве примера разберем правила оценки заявок и окончательных предложений участников в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 32 Закона № 44-ФЗ. С подготовленным автором более полным анализом положений законодательства Российской Федерации о контрактной системе на предмет соблюдения экологических требований можно ознакомиться в системе «Консультант-Плюс».

Так, для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в извещении и документации о закупке устанавливает качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки.

Понятие экологических характеристик не определено для целей госзакупок. Однако в законодательстве о контрактной системе не определены также понятия качественных и функциональных характеристик, а также понятия товаров, работ и услуг для целей госзакупок, что, однако, не мешает применять соответствующие нормы, содержащие указанные понятия (ст. 3 Закона № 44-ФЗ). Не определено и понятие нужды, являющееся ключевым для операционной деятельности по снабжению. Указанные правовые пробелы не стали непреодолимым препятствием для применения

правил Закона № 44-ФЗ. Естественно, в силу новизны экологического тезауруса, правовое определение понятия экологических характеристик необходимо.

Между тем даже в пределах действующей системы определений нормы п. 3 ч. 1 ст. 32 Закона № 44-ФЗ дают возможность принятия экологически ответственных решений в системе госзакупок, но только при условии, что в рамках законодательства о техническом регулировании уже сформированы необходимые обязательные требования или добровольные стандарты.

Заказчик должен знать, какими именно документами необходимо руководствоваться. Речь может идти, к примеру, о приказе Росстандарта от 28.12.2016 г. № 2024 «Об утверждении перечней правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления федерального государственного метрологического надзора и государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов» (вместе с «Порядком ведения перечней правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления федерального государственного метрологического надзора и государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов»). Данный документ разработан во исполнение пункта 30 плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 г. № 559-р.

Приказ содержит два перечня:

- перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления федерального государственного метрологического надзора;
- перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов.

Оба перечня содержат полезную для экологически ответственных закупок информацию и основания применения экологических требований:

- СанПиН 2.2.2./2.4.1340–03 — санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы» (Методика инструментального контроля и гигиенической оценки уровней электромагнитных полей на рабочих местах). Утвержден постановлением Главного государственного санитарного врача России от 03.06.2003 г. № 118 (зарегистрирован в Минюсте России 10.06.2003 г. Регистрационный номер 4673);
- СанПиН 2–6.1.1192–03 «Гигиенические требования к устройству и эксплуатации рентгеновских кабинетов, аппаратов и проведению рентгенологических исследований». Утвержден постановлением Главного государственного санитарного врача России от 18.02.2003 г. № 8 (зарегистрирован в Минюсте России 19.03.2003 г. Регистрационный номер 4282);
- «Правила промышленной безопасности в производстве растительных масел методом прессования и экстракций ПБ 09–524–03». Утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 30.12.2002 г. № 72 (зарегистрирован в Минюсте России 12.02.2003 г. Регистрационный номер 4211);
- ГОСТ 32481–2013 «Товары бытовой химии в аэрозольной упаковке. Общие технические условия». Утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22.11.2013 г. № 1815-ст;
- ГОСТ 32479–2013 «Средства для стирки. Общие технические условия». Утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22.11.2013 г. № 1905-ст;
- ГОСТ 32478–2013 «Товары бытовой химии. Общие технические требования». Утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22.11.2013 г. № 1906-ст;
- ГОСТ Р 51870–2014 «Услуги профессиональной уборки — Клининговые услуги. Общие технические условия»;
- и иные основания.

Важно отметить, что заказчики уже сейчас вправе устанавливать те требования к заявкам, окончательным предложениям участников, которые позволяют внедрять экологически ответственные закупки. Для этого они руководствуются общими нормами законодательства РФ о контрактной системе, им не требуется искать в правовой базе не-

кий отдельный, специальный перечень или реестр «экологических» документов. Заказчики могут оценивать заявки, окончательные предложения участников закупок исходя из точности и полноты отражения в них требований действующего законодательства РФ о техническом регулировании. Но именно в части смежного законодательства имеется существенная слабость правовой поддержки зеленых закупок. Ожидается, что именно экологи должны создать необходимый правовой инструментарий.

Кроме того, ощущается дефицит методического руководства, которое помогло бы понять, какие именно общие технические, функциональные и иные характеристики отвечают современным экологическим требованиям. Такого руководства пока нет. Его создание, по нашему мнению, должно стать задачей экологических организаций.

ЭКОГОСЗАКАЗ КАК РЕЗУЛЬТАТ УСИЛИЙ НЕ ТОЛЬКО КОНТРАКТНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ, НО И ЭКОЛОГОВ

В целом ситуация представляется противоречивой. Законами 44-ФЗ и 223-ФЗ предусмотрен механизм, позволяющий с учетом специфики и особенностей закупаемых товаров, работ, услуг устанавливать экологические требования к объекту закупки в соответствии с ГОСТами, техническими регламентами и иными нормативными правовыми актами.

Проблемой является отсутствие современной, развитой, надежной правовой базы, состоящей из необходимых «экологических» ГОСТов, технических регламентов и иных нормативных правовых актов.

Неоднозначность подходов в области экологического законодательства является, на наш взгляд, одним из вызовов развитию зеленых закупок. Обратим внимание на то, что установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления понимается стратегическими документами как одна из угроз экономической безопасности (пп. 25 п. 12 раздела II Указа Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»).

Обеспечение высоких стандартов экологического благополучия, в целом развитие зеленой экономики определяющим образом зависит от состояния смежных сфер правового регулирования в области экологической безопасности и технического регулирования. Отсутствие необходимых экологических критериев и много сугубо экологического инструментария тормозит развитие зеленых закупок и не позволяет реализовать индивидуальные инициативы отдельных заказчиков. ■

⁸ <http://ecounion.ru/p10946/>